مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۱۶ و ۱۷، ص. ۳۳-۵۱.

شهرسازی معاصر، توسعه مسکن و شهرهای جدید

نویسنده: دکتر کرامت‌الله زیاری*

چکیده

یکی از اصول بنیانگذاری شهرهای جدید، توسعه و تعمیم مسکن به قشرهای گوناگون جامعه بوده است. ایجاد شهرهای جدید در کشورها، اعم از توسعه یافته، در حال توسعه و سوسیالیستی، مبتنی بر طرح و برنامه‌ریزی قبل از اسکان بود. میزان پاسخگویی شهرهای جدید به نیاز مردم به مسکن، در نقاط مختلف جهان متفاوت بوده است. در انگلستان ۳ درصد مشکل مسکن موردنیاز و ۱۲ درصد از سرریز جمعیت را در یک دوره ۲۰ ساله (۱۹۵۱-۱۹۷۰) از این طریق رفع گردید. در شوروی، نظریه شهرهای جدید تا زمان گورباچوف در عمل با موفقیت همراه بوده است. در برزیل، این پدیده باعث رواج زاغه‌نشینی و عدم تعادل اجتماعی و اقتصادی گردید. در اردن، تنها ۳ درصد مشکل مسکن حل شد. در هند و آفریقا، به علت عدم تطابق با سنت فرهنگی مردم، عمدتاً پر هزینه بوده و به عنوان کالای تجملی عمل نموده است. در ایران، شهرهای جدید به منظور جذب سرریز جمعیت و مهار رشد جمعیتی و کالبدی مادر شهر، تعادل فضایی، ساماندهی فضایی مادر شهر، توسعه منطقه‌ای، اسکان شاغلان بخش صنعت و ارائه مسکن، طراحی و احداث شده است. در این مقاله، چهار نمونه از شهرهای جدید منطقه شهری اصفهان[1] را به عنوان الگوی شهرسازی جدید، از لحاظ نقش "توسعه و ارائه مسکن" بررسی و تحلیل می‌نماییم.

مقدمه

در اوایل قرن بیستم (۱۸۹۸ میلادی)، در انگلستان، نظریه باغشهرها[2]، توسط ابنزر هاوارد[3] و با

---

* عضو هیأت علمی دانشگاه یزد

۱. منطقه شهری اصفهان، محدوده‌ای است به مساحت ۵۵۸۰ کیلومتر، به مرکزیت اصفهان و شعاع ۶۰ کیلومتری آن با ۲۹ شهر و حدود ۵۵۰ روستا.

2. Garden Cities

3. Ebenezer Howard

الهام از نظریه‌های دیگر اندیشمندان اعلام گردید. این نظریه، به مثابه نقطه عطفی در شهرسازی معاصر، و در اصل، تقدم شهرسازی بر شهرنشینی به شمار می‌آید. بعد از این نظریه در جریان تحولات فکری و اجتماعی قرن بیستم، نظریه شهرکهای اقماری، حومه‌های شهری، واحدهای همسایگی و بالأخره شهرهای جدید شکل گرفتند.

چارچوب اصلی نظریه شهرهای جدید، بر اصول متعددی استوار بوده است. یکی از این اصول، توسعه و ارائه مسکن به قشرهای مختلف جامعه است. این نظریه به سرعت به سراسر دنیا، اعم از توسعه یافته، در حال توسعه و سوسیالیستی انتشار یافت و شهرسازی مبتنی بر طرح و برنامه‌ریزی پیش از اسکان را عملی ساخت.

در اینجا نظری اجمالی به نظریه شهرهای جدید و اصول مندرج در آن، به ویژه توسعه مسکن می‌اندازیم و آزمون ارائه مسکن به قشرهای گوناگون جامعه در ایران (منطقه اصفهان) را بررسی می‌نماییم. در پایان، راه حلهایی عملی برای توسعه مسکن و توسعه شهری در ایران پیشنهاد می‌کنیم.

چارچوب نظری پژوهش

نظریه شهرهای جدید، در واقع، ملهم از نظریه‌های گوناگونی است که ابنزر هاورد به عنوان نظریه‌پرداز اصلی آن معرفی کرد. هاورد نظریه خود را با عنوان باغشهرها مطرح ساخت (وارد، ۱۹۹۲). اما به تدریج در جریان تحولات فکری قرن بیستم، نظریه شهرکهای اقماری،[1] حومه‌های شهری،[2] واحدهای همسایگی، و سرانجام نظریه شهرهای جدید[3] ارائه گردید. گفتنی است که در جوار تحولات ناشی از انقلاب صنعتی، دو نظریه اصلاحگرایان[4] و آرمان شهر[5] نیز پدیده آمد.

نظریه اصلاحگرایان، در چارچوب دیدگاه فن‌شناختی، ساماندهی و بهبود محیط شهری، بدون نفی کلیت آن، می‌دانست و معتقد بود که نوسازی و بهسازی شهرها باید از درون بافت آنها صورت پذیرد (حبیبی، ۱۳۷۱). نظریه آرمان شهر، تحت عنوان جنبش تعاونی، معتقد به ایجاد شهرهای

1. Satellite Towns
2. Neigbourhood Units
3. New Towns
4. Reformists Theory
5. Utopia

آرمانی یا به قولی شهرهای جدید در مقابل شهرهای بزرگ صنعتی بودند. اما نظریه هاورد بر ساماندهی فضایی شهرهای بزرگ، پخشایش صنعت و جمعیت، ارائه مسکن، اسکان شاغلان، به ویژه در بخش صنعت، حد متناسب جمعیت و مساحت، اشتغال و خودکفایی مبتنی بود (هال، ۱۹۹۲). در واقع، نظریه وی، شامل ترکیب شهر و روستا بود. اطراف باغشهر را کمربند سبز فرا می‌گرفت و کمربند سبز می‌بایست غذا و خدمات ضروری را فراهم سازد.

متعاقب نظریه هاورد و با استفاده از نظریات ابرکرامبی[1] مشاور طرح بازسازی لندن و شهرهای اقماری آن، شرکت عمران باغشهر و سپس شرکت عمران شهرهای جدید در انگلستان تأسیس شدند تا باغشهرها و شهرهای جدید را بسازند. اما در عرصه عمل، متعاقب جهش فکری هاورد، نظریه‌های دیگری، از جمله، نظریه شهر صنعتی تونی گارنیه (در سال ۱۹۱۷)، نظریه پل ولف (در سال ۱۹۱۹)، نظریه ریمون آنوین (در سال ۱۹۲۲)، نظریه لوکو-بوزیه (در سال ۱۹۲۲) به عنوان طراح نوین‌گرایی (مدرنیسم) به وجود آمدند (شکل ۱).

چندی بعد از این فرایند، انجمن برنامه‌ریزان شهری و روستایی، و سرانجام، رشته برنامه‌ریزی شهری، به عنوان فعالیتی میان رشته‌ای پا به عرصه وجود گذاشت. در اینجا، مسئله مهم، توجه خاص دولت انگلستان به این مقوله، به دلیل خسارتهای ناشی از جنگ جهانی دوم و نیز ایجاد کمیسیونهای مختلف توسط لرد ریت و منتگیو بارلو بود. سرانجام چارچوب نظری شهرهای جدید و سپس احداث آنها برای حل مشکلات انگلستان، بر مبنای سیاست عدم تمرکز فضاهای متراکم، به شرح زیر، مطرح و عملی شد.

۱. جامعه‌ای خود پایدار به مثابه اجتماعی خود اتکا و متعادل
۲. حد متناسب جمعیت ۲۰۰۰۰ تا ۶۰۰۰۰ نفر
۳. فاصله ۴۰ تا ۵۰ کیلومتر از مادر شهر
۴. ساختمان سازی روی زمین بکر و بدون هسته اولیه
۵. جذب سرریزهای جمعیتی شهرهای بزرگ و مهار رشد آنها
۶. توسعه و ارائه مسکن و جلوگیری از بورس بازی زمین (هال، ۱۹۹۲).

1. Abercrombie

شکل ۱. زمینه و نحوه شکل‌گیری شهرهای جدید

انقلاب صنعتی
دیدگاه اصلاح‌گرایان (مکتب فرهنگ گرا)
یافتن راه حل موضعی برای مشکلات شهری
نوسازی شهرها و اصلاح بافت شهری بدون نفی کلیت
اصلاح و نوسازی شهرهای اروپایی
دیدگاه آرمان گرایان (مکتب آینده گرا)
بهره گیری از روش کل نگر از اندیشه سیاسی - ایدئولوژیک
نقد جوامع صنعتی
پی‌ریزی اجتماعات جدید
ایده اولیه شهرهای جدید
پیدایش و تکوین شهرهای جدید در دوران معاصر

دوره ۱۸۹۸-۱۹۴۶
نظریه باغشهرهای هاوارد
باغشهر به مثابه الگوی اولیه شهرهای جدید
نظریه ریموند آنوین
شهر بزرگ با مجموعه شهرکهای اقماری
وجود عملکردهای صنعتی،تجاری‌مسکونی
تجلی نظریه آرمانشهرها در نظریه باغشهر
مکانیابی شهرهای جدید درحواشی شهرهای بزرگ
ایجاد شهرهای جدید در انگلستان و آمریکا
نقش سرریزپذیری و ارائه مسکن و خدمات
نظریه باغشهر پل ولف
وجود عملکردهای صنعتی، تجاری‌مسکونی
نظریه اریک گلودن
مجموعه‌ای از سلولهای شهری
وجود عملکردهای خاص
نظریه تونی گارنیه
شهر جدید صنعتی
وجود عملکردهای خاص
نظریه لوکوربوزیه
شهر معاصر
- بلوکهای آپارتمانی متناسب با جامعه متناسب با عصر ماشین
- باغهای معلق
- حساسیت به زیبایی طبیعت
- باید درختان، آسمان، خورشید و طبیعت به میان خانه‌ها کشیده شود
عدم موفقیت شهرهای جدید و در قالب نظریات باقی ماندن

دوره ۱۹۴۶-۱۹۶۰
باغشهر به مثابه ابزار ساماندهی مادر شهر
ایجاد شهرهای جدید در منطقه شهری
شهر جدید مستقل
شهر جدید اقماری
شهر جدید پیوسته
چند عملکردی
صنعتی
پایتختی
عدم تمرکز جمعیتی و جذب سرریز جمعیتی
ساماندهی فضایی و ارائه مسکن

دوره ۱۹۶۰ تاکنون
ایجاد شهرهای جدید
نقش ساماندهی فضایی ملی/منطقه‌ای تمرکززدایی، توسعه اقتصادی
شهر جدید پیوسته
شهر جدید مستقل
شهر جدید اقماری
سیاست توسعه شهری

مسئولیت تحقق بخشیدن به اصول فوق، به عهده شرکت عمران شهرهای جدید بود که با هیأتی مرکب از ۵ تا ۹ نفر عضو اداره می‌شد. دولت، به منظور تأمین منابع مالی، تملک زمین، تدوین برنامه و آماده‌سازی زمین، ایجاد خدمات شهری و شبکه معابر برای ساخت و ساز مسکن وامهایی به مدت ۶۰ سال به شرکتهای سازنده مسکن پرداخت می‌کرد. دوره واگذاری زمین برای توسعه شهری و مقوله مسکن ۹۹ ساله بود و شهرها با یارانه اعطایی ساخته می‌شد (اُزبورن و ویتیک، ۱۹۷۷). این شهرها، پس از اتمام، می‌بایست خودگردان بوده و بازگشت سود داشته باشند (ایزر، ۱۹۸۳). طرح لندن بزرگ، بدین ترتیب به وجود آمد، سپس، رفته رفته، شهرهای جدید سراسر گیتی احداث گردید که توسعه مسکن، یکی از محورهای اساسی آنها بود.

توسعه مسکن و شهرهای جدید جهان

براساس اصول مندرج در چارچوب نظری شهرهای جدید و مطابق نیاز هر کشور، شهرهای جدید در نقاط مختلف جهان را می‌توان به انواع زیر، رده‌بندی نمود: مستقل، اقماری، پیوسته (توسعه شهری متصل) و متفرقه (از جمله، شهرهای جدید تفریحی، موازی، دوقلو، علمی، پناهگاهی).

از زمان پیدایش نظریه باغشهرها تا جنگ جهانی دوم، هدف الگوهای مختلف شهرهای جدید، در جمعیت بهینه‌ای معادل ۳۰۰۰۰ نفر و ارائه مسکن ویلایی دور می‌زد که بیشتر در همان حد نظریه باقی ماند و تنها نمونه محدودی از آنها ساخته شد (وارد، ۱۹۹۲).

پس از جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۶۰، شهرهای جدید در راستای سیاست تمرکز زدایی در پیرامون برخی از پایتختهای بزرگ جهان (از جمله، مسکو، پاریس، کپنهاگ) و با توجه به راهبرد توسعه مسکن احداث گردیدند. در این دوره، شهرهای جدید مستقل هم به منظور اسکان شاغلان بخش صنعت و ارائه مسکن بیشتر در کشورهای سوسیالیستی به وجود آمدند. در جوامع در حال توسعه، موارد چندی از شهرهای جدید در بُعدِ سیاست توسعه مسکن مطرح گردید.

در دوره ۱۹۶۰-۱۹۷۰، شهرهای جدید به منظور ابزار ساماندهی فضای ملی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و سیاست تمرکززدایی جمعیتی و اقتصادی در نقاط مختلف ایجاد شدند. احداث پایتختهای جدید در کشورهای در حال توسعه (از جمله، شاندیگار، برازیلیا، اسلام‌آباد) گونه‌ای از این شهرهاست. ارزشیابی کارکرد شهرهای جدید از دیدگاه توسعه مسکن در نقاط گوناگون جهان،

حاکی از آن است که با توجه به اوضاع اقتصادی و اجتماعی این قبیل کشورها، نتایج گوناگونی حاصل شده است. در انگلستان، تنها ۳ درصد مشکل مسکن موردنیاز و ۱۲ درصد از سرریز جمعیت را در یک دوره ۲۰ ساله (۱۹۵۱-۱۹۷۰) حل کرد (هوزل، ۱۹۷۸). در آمریکا، در حل مشکل مسکن طبقات کم درآمد، کمتر تسهیلاتی فراهم شد. در شوروی، تا زمان گورباچف، سیاست توسعه مسکن با موفقیت همراه بوده و این نظریه به عنوان یک نظریه تمرکززدایی، پذیرفته شده است (آندر، ۱۹۹۰، ص. ۲۶۳).

شهرهای جدید در لهستان و مجارستان، علاوه بر اینکه مشکل مسکن را حل نکرده، مسائل اخلاقی، اجتماعی و اقتصادی بسیاری پدید آورده است، به طوری که این دو کشور، از این سیاست رویگردان شده و به سوی راهبرد توسعه شهرهای کوچک و میانی روی آورده‌اند (مرلین، ۱۹۷۱). این راهبرد در آمریکای لاتین هم مشکلاتی را نگشوده و در برزیل موجب زاغه‌نشینی و عدم تعادل اقتصادی و اجتماعی شده است (گازلانگ، ۱۹۷۶). در اردن شهرهای جدید، تنها ۳ درصد مشکل مسکن عمان را حل کردند و این گونه شهرها در شرف ادغام با مادر شهر گام برمی‌دارند (ماردی، ۱۹۹۱، ص. ۲۸). در مصر، در بُعدِ جذب جمعیت و سرریز جمعیتی شهرهای بزرگ، شهرهای جدید طراحی شده موفق نبوده‌اند. در هند، به علت عدم تطابق با سنتهای فرهنگی و حیات عملکردی، شهرهای جدید (از جمله شاندیگار) عمدتاً پرهزینه و همانند کالایی تجملی شکست خورده است (زیاری، ۱۳۷۶). در آمریکا هم به علت عدم تطابق با فرهنگ بومی و هزینه هنگفت آن، پیامدی جز فقر و زاغه نشینی نداشته است (پولاس، ۱۹۹۲، ص. ۴). برای نتیجه گیری از بحث، می توان گفت که این نظریه در عمل - به جز در شوروی، آن هم به جهت شکل خاص نظام سیاسی و اقتصادی و برنامه‌ریزی متمرکز تا زمان گورباچف - در بقیه نقاط جهان به طور نسبی نتوانسته است مشکل مسکن شهرهای بزرگ و مناطق شهری آنها را حل نماید و به عنوان سیاستی مرکزگرا و ناتمام تلقی می‌شود.

توسعه مسکن و شهرهای جدید در ایران

سابقه احداث شهرهای جدید به مفهوم امروزی در ایران را می‌توان در چند دوره متمایز و مشخص، به شرح زیر، گنجاند.

۱. دوره اول - فاصله بین دو جنگ جهانی

شهرهای احداثی در این دوره، در راستای هدفهای سیاسی - نظامی (نمونه زاهدان، نوشهر)، اقتصادی (شهرهای نفتی، نوشهر) و همچنین کوی کارمندان در مجاورت شهرهای بزرگ احداث شدند. نقش مهم آنها، ایجاد مرکزیت سیاسی - اداری و تولید بوده است. این گونه شهرها، امروزه جزو شهرهای پررونق و مهم کشور به شمار می‌آیند و توانسته‌اند در ارائه مسکن به شاغلان و حوزه نفوذ خود موفق باشند.

۲. دوره دوم - پس از جنگ جهانی دوم تا اواسط سال ۱۳۴۰

این گونه شهرها که مصادف با رشد و توسعه صنایع وابسته به صنعت نفت و رشته‌های نوین اقتصادی احداث شدند، عمدتاً به عنوان نفت شهرها و کویهای کارمندان به شمار می‌آیند. نقش اصلی آنها، توسعه و ارائه مسکن و اسکان شاغلان بخش صنعت بوده است. این شهرها، عمدتاً دارای اقتصاد تک پایه‌ای وابسته به صنعت نفت هستند که نقش خوابگاهی و اسکان داشته‌اند (نمونه هفتگِل، لالی، نفت سفید و آبادان).

در مورد شهرهای این دوره می‌توان گفت که زندگی در آنها در گرو تزریق امکانات مالی و اشتغالزایی است و به هنگام شکوفایی صنایع، به ویژه صنعت نفت، کارکرد مناسبی داشته‌اند. اما شاید بتوان گفت که امروزه سرمایه به کار رفته در آنها از دست رفته تلقی می‌شود (زیاری، ۱۳۷۶).

۳. دوره سوم - از نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۷

در این دوره، به دلیل رانتهای نفتی و رونق صنایع، جمعیت شهرنشین کشور افزایش چشمگیری یافت. در این ایام، شهرهای جدید مستقل و اقماری، اعم از صنعتی و جز آن، در فواصل کافی از بافت شهری و بدون تکیه بر هسته اولیه روستایی احداث شدند، اما احداث آنها تابع نظم و قانون خاصی نبوده و بیشتر به منظور ایجاد مرکزی برای بهره‌برداری از امکانات بالقوه منطقه‌ای و رشد اقتصادی و توزیع متعادل امکانات و سرمایه گذاری در سطح ملی به وجود آمدند. نقش اصلی آنها، توسعه و ارائه مسکن و ایجاد اشتغال و تولید و اسکان شاغلان بوده است. در این دوره، اغلب شهرهای جدید در بهترین زمینهای کشاورزی با درجه ۱، ۲ و ۳ و باغها احداث شدند. این شهرها، از نظر مالی، مدیریتی، نظام اجرایی و قوانین حقوقی، دارای ضابطه خاصی نبودند و تناقض

آشکاری میان بافت قدیم و جدید پدید آورده‌اند. امروزه، بی هویتی و عدم جذابیت در آنها مشهود است و تنها به عنوان کویهای سازمانی و عوامل توسعه و ارائه مسکن به شمار می‌آیند، و در مجموع، به هدفهای مندرج در طرحهای جامع خود نرسیده‌اند (از جمله اینها، ماهشهر در خوزستان، شهر صنعتی البرز در قزوین، پولاد شهر و شاهین شهر در اصفهان است).

۴. دوره چهارم - از ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۶

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، خاصه در دهه گذشته، برپایه راهبرد پالایش و ساماندهی فضایی مادر شهر منطقه‌ای و ابرشهر[1] تهران و توزیع رشد متعادل اقتصادی و اجتماعی حدود ۲۴ شهر جدید اقماری به صورت مصوب و غیرمصوب از نظر مکان‌یابی و بدون هسته اولیه، با نقش اسکان بهینه و جذب سرریزهای جمعیتی مناطق و توسعه مسکن، در یک دوره ۲۵ ساله ساخت (۱۳۷۰-۱۳۹۵) در دستور کار قرار گرفت تا حدود ۶ میلیون نفر را در خود جای دهند و با ارائه مسکن به گروههای پایین درآمدی، مشکلات شهرنشینی کشور را حل نمایند. تاکنون حدود ۱۷ شهر جدید از از این مجموعه با آستانه جمعیتی مشخص تا سال ۱۳۹۵ به تصویب شورای عالی معماری - شهرسازی رسیده است (از جمله، پردیس، پرند، هشتگرد، پولادشهر، بهارستان، مجلسی، گلبهار، بینالود، سهند، صدرا، مهاجران، علوی، طبس، رامشار، رامین، لتیان و اندیشه).

در اینجا دو نمونه از شهرهای جدید پیش از انقلاب (شاهین شهر، پولادشهر) و دو نمونه پس از انقلاب (بهارستان، مجلسی) در منطقه شهری اصفهان را از لحاظ ارائه مسکن بررسی می‌نماییم.

شهرهای جدید اصفهان و توسعه مسکن

مرحله شکل گیری کالبدی شاهین شهر، بدون هسته اولیه و مرحله سنتی، براساس طرح شرکتهای آمریکایی و ایدئولوژی سرمایه‌داری انجام پذیرفت. در تأسیس این شهر، مدل خاصی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای مدنظر نبوده است و تنها به منظور اسکان کارکنان آمریکایی صنایع هلیکوپترسازی و نظامی احداث شد. از این گذشته، بورس بازی زمین هم در ایجاد آن مؤثر بوده است. در اوایل شکل‌گیری، جدایی گزینی بوم‌شناختی (اکولوژیک) در چهره شهر هویدا گشت.

1. Primate City

فرهنگ آمریکایی در این شهر حاکم بود، تا حدی که مغازه‌داران، کالاهای خود را با برچسب آمریکایی عرضه می‌کردند. پس از انقلاب، زمینهای این شهر به مالکیت بنیاد مستضعفان درآمد، و این مسئله، به سبب نوع خاص مالکیت در ارائه زمین و مسکن ارزانقیمت به مردم، نقش مهمی ایفا نمود، به نحوی که در این دوره، غالب گروههای پایین درآمدی در آن سکونت یافتند. هم اکنون، شاهین شهر، با اینکه مرکز شهرستان "برخوار و میمه" به شمار می‌آید، از نظر اقتصادی از انسجام کافی برخوردار نیست و نیاز مردم از شهر اصفهان و شهرهای مجاور برآورده می‌شود و شهر دارای حوزه نفوذی نیست. در سرشماری سال ۱۳۷۵، جمعیت این شهر ۸۵۰۰۰ نفر بوده است.

طرح احداث پولاد شهر در سال ۱۳۴۷ به مؤسسه شهرسازی گیپروگور[1] (از شوروی) واگذار شد. این طرح، در سال ۱۳۴۸ پایان یافت و بی‌درنگ ساختمان سازی آن شروع شد. هدف این شهر، اسکان شاغلان کارخانه ذوب آهن بود. در آغاز، این شهر برای اسکان ۱۸۰۰۰۰ نفر طراحی گردید، ولی پس از انقلاب، بر پایه راهبرد توسعه شهری براساس ایجاد و توسعه شهرهای جدید، سقف جمعیتی آن تا حدود دو برابر افزایش داده شد. جمعیت این شهر، در سال ۱۳۷۵، ۴۵۰۰۰ نفر بوده است.

شهر جدید بهارستان در ۱۵ کیلومتری جنوب شرقی شهر اصفهان و برای ۳۰۰۰۰۰ نفر جمعیت، پس از انقلاب، و براساس طرح جامع منطقه‌ای اصفهان و به منظور سرریز جمعیت شهر اصفهان و توسعه مسکن، طراحی و احداث شده است. شهر جدید مجلسی در ۷۰ کیلومتری جنوب غربی اصفهان و برای اسکان شاغلان صنایع محور پولاد طراحی و احداث گردید.

مؤلفه‌هایی که برای مسکن ارزانقیمت در این شهرها به کار گرفته شد، تولید و فروش مسکن ارزانقیمت، واگذاری مسکن، اجاره بهای اندک و واگذاری زمین بوده است. داده‌های جدول ۱، مؤید آن است که حدود ۶۱/۵ درصد از ساکنان شهر جدید شاهین شهر به سبب مؤلفه مسکن در این شهر ساکن شده‌اند و تنها ۱۷/۷ درصد غیر از مؤلفه مسکن در آن مستقر گردیده‌اند. بدین ترتیب، مسائلی از قبیل نزدیکی به محل کار و امکانات آموزشی و درمانی، تأثیر بسیار کمی در سکونت‌گزینی داشته است. بنابراین، شهر جدید شاهین شهر در ارائه مسکن ارزانقیمت به ساکنان نقش داشته است.

1. Giprogoor

جدول ۱. چگونگی علت سکونت در شاهین‌شهر (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
خرید ارزان مسکن	۶۱۲	۴۵/۴
واگذاری مسکن	۶۳	۴/۷
اجاره پایین	۸۷	۶/۵
نزدیکی به محل کار	۲۱۶	۱۶
واگذاری زمین	۶۶	۴/۹
امکانات آموزشی و درمانی	۲۱	۱/۷
پایین بودن بهای آب و برق	۰	۰
بدون جواب	۲۷۹	۲۰/۸
مجموع	۱۳۴۴	۱۰۰

در پولاد شهر، حدود ۵۸/۳ درصد از مردم، به علت مؤلفه مسکن ساکن شده‌اند و تنها ۳۶/۶ درصد به علتی غیر از مؤلفه مسکن در این شهر ساکن شده‌اند (جدول ۲).

جدول ۲. علت سکونت در پولادشهر (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
خرید ارزان مسکن	۸۶	۱۵/۳
واگذاری مسکن	۲۱۰	۳۷/۵
اجاره پایین	۲۱	۳/۸
نزدیکی به محل کار	۲۰۴	۳۶/۴
واگذاری زمین	۹	۱/۶
امکانات آموزشی و درمانی	۱	۰/۲
پایین بودن بهای آب و برق	۰	۰
بدون جواب	۲۹	۵/۲
مجموع	۵۶۰	۱۰۰

در بهارستان، ۸۱/۴ درصد مردم به سبب مؤلفه مسکن در آن ساکن شده‌اند. شهر مجلسی، به علت عدم استقبال مردم از آن، از برنامه زمانبندی و اسکان فاصله دارد. بنابراین، تحلیل متغیرها و شاخصها گمراه کننده است.

این بررسی نشان می‌دهد که گرچه در هر سه شهر، مؤلفه مسکن بالاترین عامل در سکونت‌گزینی است، اما در شهر بهارستان که پس از انقلاب ساخته شده، توجه به مقوله مسکن قویترین مسئله و نیاز نسبت به پیش از انقلاب بوده است.

حال دربارهٔ هرکدام از مؤلفه‌ها جداگانه بحث می‌نماییم و سپس آنها را در سه جامعه یادشده، بررسی می‌کنیم.

۱. خرید ارزان مسکن - حدود ۴۵/۴ درصد مردم در شاهین شهر علت سکونت را وجود این مؤلفه ابراز داشته‌اند. شاخص مسکن ارزانقیمت در پولادشهر حدود ۱۵/۳ درصد بوده است. بنابراین، می‌توان گفت که نقش شاهین شهر در ارائه مسکن ارزانقیمت نسبت به پولادشهر در جذب جمعیت بیشتر بوده است. مسئله مسکن ارزانقیمت در بهارستان، ۳۱/۳ درصد بوده است.

۲. واگذاری مسکن - در هر دو شهر، مردم به این مؤلفه پاسخ داده‌اند. در بهارستان، مسئله مهم، واگذاری زمین بوده است. در شاهین‌شهر، ۴/۷ درصد و در پولاد شهر ۳۷/۵ درصد مردم به علت واگذاری مسکن سکونت گزیده‌اند. علت بالا بودن شاخص پولادشهر، نقش صنعتی آن است.

۳. واگذاری زمین - هر دو شهر شاهین شهر و پولادشهر، به گونه‌ای ضعیف عمل نموده‌اند و درصد کمی از مردم نسبت به آن جواب داده‌اند (شاهین شهر با ۴/۹ درصد و پولاد شهر با ۱/۶ درصد). یعنی پیش از انقلاب، ارائه زمین رنگ کمتری داشته است. اما در شهر جدید بهارستان مسئله بسیار قویتر از دو شهر شاهین‌شهر و پولادشهر در پیش از انقلاب است، به نحوی که حدود ۳۱/۳ درصد از افراد صرفاً به سبب واگذاری زمین ارزانقیمت، سکونت در این شهر را پذیرفته‌اند. پس می‌توان گفت که ساز و کار شهرهای جدید، به علت بالا رفتن و اهمیت مسئله زمین پس از انقلاب، با پیش از انقلاب اختلاف اساسی دارد. در بعد از انقلاب، مسئله اصلی دستیابی به مسکن و توسعه آن، زمین و نحوهٔ ارائه آن بوده است. نمونه این توسعه را در سالهای اولیه انقلاب در اطراف شهرهای کشور به وضوح می‌توان دید.

جدول ۳. نوع تملک مسکن در بهارستان (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
اجاره‌ای	۱۲	۲۵
شخصی	۳۵	۷۲/۹
رهنی	۰	۰
مجانی	۰	۰
بدون جواب	۱	۲/۱
مجموع	۴۸	۱۰۰

جدول ۴. علت سکونت در بهارستان (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
خرید ارزان مسکن	۱۵	۳۱/۳
خرید یا واگذاری ارزان زمین	۱۵	۳۱/۳
اجاره پایین مسکن	۹	۱۸/۸
نزدیکی به محل کار	۸	۱۶/۷
امکانات آموزشی و درمانی	۰	۰
بدون جواب	۱	۲/۱
مجموع	۴۸	۱۰۰

مقایسه شهرهای جدید نسبت به متغیر مسکن

در شاهین شهر، ۲۰/۳ درصد، و در پولادشهر ۵۶/۸ درصد مردم، وضعیت مسکن خود را اجاره‌ای عنوان نموده‌اند (جدولهای ۵ و ۶). در بهارستان حدود ۲۵ درصد اجاره‌ای بوده است. ۶۸/۴ درصد واحدهای مسکونی شاهین‌شهر و ۱۳/۱ درصد پولادشهر، جزو مالکیت شخصی است. این شاخص در بهارستان ۷۲/۹ درصد است. نتیجه اینکه گرایش به سوی تملک مسکن شخصی در شهرهای جدید پس از انقلاب که در جوار مادر شهرها قرار دارند، شدت یافته است.

جدول ۵. نوع تملک مسکن در پولادشهر (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
اجاره‌ای	۳۱۸	۵۶/۸
شخصی	۷۴	۱۳/۲
واگذاری	۱۵۳	۲۷/۳
مجانی	۰	۰
رهنی	۰	۰
بدون جواب	۱۵	۲/۷
مجموع	۵۶۰	۱۰۰

جدول ۶. نوع تملک مسکن در شاهین‌شهر (۱۳۷۲)

شرح	فراوانی	درصد
اجاره‌ای	۲۷۳	۲۰/۳
شخصی	۹۲۱	۶۸/۴
واگذاری	۳۶	۲/۷
مجانی	۲۱	۱/۶
رهنی	۷۸	۵/۸
بدون جواب	۱۸	۱/۳
مجموع	۱۳۴۷	۱۰۰

در مورد واگذاری مسکن، حدود ۲۷/۳ درصد در پولادشهر و ۲/۷ درصد از مساکن ساکنان در شاهین‌شهر به صورت واگذاری است. بدین ترتیب، نقش پولادشهر به سبب ساختار صنعتی و خوابگاه شاغلان بخش صنعت و کارخانه ذوب آهن، قویتر از شاهین شهر است.

در بررسی تحقیقی از شرکتهای تعاونی مسکن، این نتیجه به دست آمد که حدود ۸۰ درصد متقاضیان مسکن، خواهان زمین در شهرهای جدید هستند. حدود ۴۸ درصد متقاضی شهر

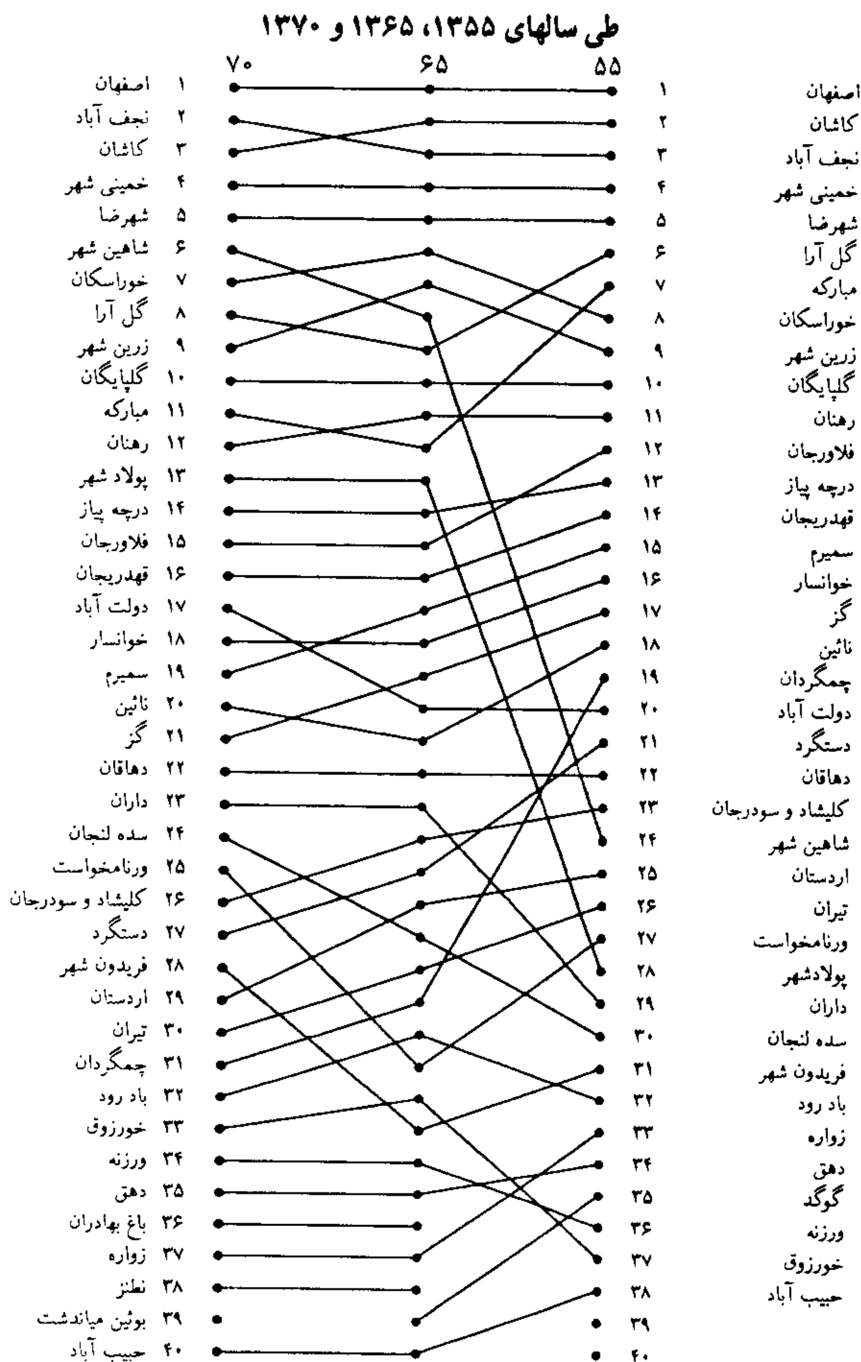
اصفهان، ۵۲ درصد متقاضی سایر شهرستانهای استان هستند. حدود ۶۸ درصد متقاضی بهارستان، ۲۰ درصد متقاضی پولادشهر، ۱۰ درصد متقاضی شاهین‌شهر و ۲ درصد متقاضی مجلسی می‌باشند. نکته مهم این است که هیچ کدام از متقاضیان، به صورت داوطلب متقاضی شهر مجلسی نیستند. نسبت بالایی از متقاضیان را افراد میان درآمد و دارای درآمد پایین و حقوق بگیر تشکیل می‌دهد (کارگران ساده و ماهر، کارمندان). علت تقاضای مسکن در شهرهای جدید، پایین بودن قیمت زمین نسبت به شهر اصفهان و شهرهای دیگر اصفهان است. جدولهای ۱ تا ۶ وضعیت شهرهای جدید اصفهان را نسبت به متغیر مسکن نشان می‌دهد).

در یک بررسی دیگر، با بهره گیری از روش t استودنت مبادرت به آزمون فرضیه جذب گروههای درآمد در شهرهای جدید اصفهان و شهر اصفهان گردید. نتیجه اینکه در شهرهای جدید اصفهان غالب گروههای پایین درآمدی و صرفاً به منظور مسئله داشتن سرپناه سکونت یافته‌اند. مقایسه دو شهر شاهین‌شهر و پولادشهر نشان می‌دهد که ساکنان پولادشهر، از نظر درآمدی در سطحی پایین‌تر از شاهین شهر قرار دارند. ساکنان هر چهار شهر جدید، از نظر درآمدی در سطحی پایین‌تر از شهر اصفهان قرار دارند. مقایسه ساکنان دو شهر بهارستان و مجلسی، گویای آن است که از نظر شاخص درآمد، مجلسی در سطحی پایین‌تر از بهارستان قرار دارد. در همین زمینه، نتیجه همبستگی میانِ درآمد و سکونت در شهرهای جدید و شهر اصفهان، نشان می‌دهد که به محض بالا رفتن درآمد ساکنان، مهاجرت از شهرهای جدید به منظور سکونت در شهر اصفهان صورت می‌گیرد.

برای جمعبندی، می‌توان گفت که با توجه به قوی بودن مسئله مسکن در جذب افراد ساکن در شهرهای جدید اصفهان و جذب گروههای پایین درآمدی، این شهرها به هدفهای موردنظر و طراحی شده در طرحهای اولیه و جامع نرسیده‌اند، بلکه تنها توانسته‌اند از زمان احداث تاکنون، حدود ۷/۵ درصد از نیاز مسکن منطقه شهری اصفهان و ۴/۵ درصد نیاز مسکن استان اصفهان را حل نمایند. (در شکل ۲، جایگاه شهرهای جدید اصفهان در نظام شهرنشینی استان اصفهان ارائه شده است).

درکل ایران، اگر ۱۷ شهر جدید مصوب در افق بهره‌برداری (سال ۱۳۹۵) به سقف جمعیتی بهینه برسند، تنها می‌توانند ۴/۹ درصد از مشکل مسکن کشور را حل نمایند.

شکل ۲. جایگاه شهرهای جدید اصفهان در نظام شهرنشینی استان اصفهان طی سالهای ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۰



می‌توان گفت که با توجه به چشم‌انداز معماری این گونه شهرها، ارزانی زمین نسبت به مادر شهر و شهرهای موجود در مناطق شهری مادر شهرهای منطقه‌ای و اسکان گروههای پایین درآمدی، این شهرها از لحاظ هزینه - فایده و ویژگی و ساختار تمرکزگرایی، طراحی و ساخت و ساز، توجیه اقتصادی و برنامه‌ریزی از دیدگاه آمایش سرزمین، فضایی و منطقه‌ای را ندارند. بنابراین، ضروری است که در راهبرد توسعه شهری و ساماندهی مادر شهرهای منطقه‌ای و کلان شهر تهران، مبتنی بر طراحی و احداث شهرهای جدید، تجدید نظر اساسی شود.

نتیجه گیری

سال ۱۹۹۸ میلادی، یک قرن تمام از ارائه نظریه و ساخت شهرهای جدید، و در اصل تقدم شهرسازی بر شهرنشینی، منتج از نظریه هاورد سپری خواهد شد. لازم است عملکرد این نظریه را با یک بازخورد[1] مورد بازبینی قرار داد. براساس این دیدگاه، نتایج بررسی نشان می‌دهد که کارکرد شهرهای جدید در بعد مسکن در الگوهای رایج در کشورهای مختلف جهان متفاوت بوده است. در زمینه ارائه مسکن و سایر هدفها، شوروی به علت وضعیت خاص برنامه‌ریزی متمرکز و نظم ناشی از آن، موفق بوده است، اما کشورهای دیگر، به ویژه کشورهای جهان سوم نتوانسته‌اند از این راه مشکل مسکن را حل نمایند. اگرچه این شهرها، از لحاظ معماری جذاب هستند و گروههای درآمدی پایین و متوسط را در خود جای داده‌اند، ولی در مواردی زاغه‌نشینی و مشکلات اخلاقی فراوانی را هم به ارمغان آورده‌اند.

در ایران، شهرهای جدید در پیش از انقلاب، بدون توجه به مبانی نظری و مطالعات اصولی و نظم خاص احداث گردیده است. پس از انقلاب، این شهرها بر پایه راهبرد توسعه شهری و در پی مطالعات مفصل و هزینه‌های هنگفت، در جوار مادر شهرهای منطقه‌ای، طراحی و احداث شده‌اند.

شهرهای جدید اصفهان، پس از ربع قرن طراحی و احداث پیش از انقلاب و دو شهر جدید طراحی شده پس از انقلاب، گرچه به علت مالکیت خاص زمین و ارائه بسیار ارزان آن، توانستند گروههای پایین و متوسط درآمدی و شاغلان بخش صنعت را اسکان دهند، اما شاخصهای ارائه

1. Feedback

مسکن در زمینه حل مشکل مسکن مردم ساکن در مادر شهر، منطقه شهری و منطقه (استان) اصفهان مطلوب نیست، و در مجموع، به هدفهای از پیش تعیین شده نرسیده‌اند و همواره بر یارانه دولت و صنایع اطراف وابسته‌اند و هزینه هنگفتی را بر دوش دولت و صنایع گذاشته‌اند. بنابراین، نه تنها در بعد مسکن، هدفها برآورده نشده است، بلکه دارای اقتصاد پایه‌ای، اشتغالزایی، و خوداتکایی هم نیستند و صرفاً بر مبنای حقوق کارمندی -کارگری و کمکهای دولت، به حیات ادامه می‌دهند. ساکنان این شهرها، خود را بی‌هویت و مهمان می‌دانند که در صورت داشتن وضعیت اقتصادی بهتر، به یقین، هدف بعدی آنها مادر شهر است.

بنابراین، نه تنها در منطقه اصفهان، بلکه در ایران، این گونه شهرها در افق درازمدت ۲۵ ساله، نه به تکوین خواهند رسید و نه سیمای شهر واقعی را خواهند داشت و مشکل مسکن مادرشهرها، مناطق شهری و کشور، مطابق برنامه زمانبندی و پیش‌بینی شده حل نخواهد شد. از طرفی، با توجه به فعال شدن بخش خصوصی در ساختار اقتصادی کشور، آیا می‌توان انتظار موفقیت شهرهای جدید را به عنوان راهبرد توسعه شهری کشور داشت؟ و آیا این شهرها با مشکلات فراوان مدیریتی و اجرایی، به سرنوشت پولاد شهر -که صرفاً یک شهر شکست خورده است - نخواهند پیوست؟ در مجموع، اگر این راهبرد حتی بر محور ارائه مسکن ادامه یابد، پیامدهایی از قبیل مرکزگرایی و تمرکز نقطه‌ای، آن هم در مادر شهرهای اصلی کشور،از جمله تهران، مشهد، اصفهان، شیراز و تبریز نخواهد داشت؟ یعنی احیای نظریه "مرکز - پیرامون" که شکست آن در جهان سوم و کشورهای حاشیه، سالهاست اعلام شده است. در واقع، این راهبرد، نارساست. پیشنهاد می‌شود که برای آنکه سرمایه به کار رفته در شهرهای جدید کشور که در حال ساخت و ساز هستند از دست رفته تلقی نشود، با مدیریت صحیح و با مهیا کردن ساختار اقتصاد پایه‌ای، اشتغالزایی، خوداتکایی، خودگردانی، تجانس فرهنگی و تقویت بعد هویتی، تبیین و ترسیم حوزه نفوذ و برقراری رابطه داده - ستانده با مادر شهر، شهرهای همجوار و روستاهای اطراف، می‌توان، در مجموع، به سقف جمعیتی حدود ۱۲۵۰۰۰ نفر برای ۱۷ شهر مذکور اندیشید. در آینده باید از راهبرد طراحی و ایجاد شهرهای جدید به شدت پرهیز نمود، مگر در مواردی بسیار اندک، آن هم به علت موانع کالبدی و طبیعی در اطراف شهرهای مادر و اصلی (مثل خرم آباد) یا به جهت توسعه منطقه‌ای به صورت توسعه مراکز با هسته اولیه روستایی یا شهری موجود، آن هم در یک مدل هزینه - فایده، با توجیه اقتصادی مطلوب و مبتنی بر کاهش سهم دولت و بخش عمومی در هزینه‌ها. در این زمینه، بهتر

است که دولت تنها بخشی از هزینه کاربریهای آموزشی، بهداشتی و درمانی و تمام هزینه کاربریهای اداری - انتظامی را متحمل شود که روی هم رفته، رقم ناچیزی است. ساخت و ساز بناهای مسکونی به عهده خانوار، به صورت ۶۰ درصد اندوخته و ۴۰ درصد تسهیلات بانکی، و احداث بنگاههای اقتصادی به عهده بخش خصوصی باشد و شرکت عمران شهر جدید، هزینه ساخت و ساز کاربریهای فرهنگی، تأسیسات و تجهیزات زیربنایی (آب، برق، گاز، تلفن، فاضلاب)، شبکه معابر، فضای سبز، و فضای ورزشی را تقبل نماید. تراز مالی شرکت عمران، از طریق فروش زمین به عنوان منبع درآمد و تسهیلات بانکی برقرار گردد. اصول و سازوکار مدیریتی شهر جدید، در افق ۲۵ ساله ساخت به عهده شرکت عمران خواهد بود. پس از این مدت شرکت عمران منحل می‌گردد و شهرها به صورت خودگردان با ساختار اقتصادی قوی، توسط شهرداری اداره می‌شوند.

در مجموع، باید از راهبرد شهر جدید پرهیز نمود و به سوی راهبرد توسعه شهرهای میانی، و پیش از همه، تقویت و توسعه شهرهای ۲۵۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفری و پس از آن، تقویت و توسعه شهرهای ۱۰۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفری با تزریق سرمایه، امکانات و جز اینها، نه به صورت تحمیل فشار بر بودجه دولت، بلکه سازوکار فعال شدن بخش خصوصی و سرمایه‌گذاریهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، روی آورد. از آنجا که هرم شهری کشور و هرم جمعیتی آن دچار ناهمگونی و شکستگی است، قاعده هرم شهری، پهن و رأس آن نوک تیز است و هرم جمعیتی، دارای بدنه‌ای ضعیف و باریک است. با تقویت و توسعه شهرهای میانی، نه تنها هرم جمعیتی کشور ترمیم می‌شود، بلکه شبکه و نظام شهری کشور از ناهمگونی به همگونی نسبی می‌رسد. البته لازم است که سلسله مراتب فضایی کشور، به شرح زیر، برقرار گردد تا همگونی شبکه و نظام خدمات‌رسانی تأمین گردد: منطقه، خرد منطقه، ناحیه، منظومه، مجموعه، روستای مرکزی، روستای میانی و روستا. در این سلسله مراتب فضایی، خلأ شهرهای میانی پر می‌شود و تقویت شهرهای میانی از طریق سرمایه‌گذاریهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برقرار می‌گردد.

منابع

الف) فارسی

۱. حبیبی، محسن (۱۳۷۱). *سیرتحول مجتمع‌های زیستی*. تهران: دانشکده هنر.

۲. زیاری، کرامت‌الله (۱۳۷۶). *برنامه‌ریزی شهرها و شرکتهای جدید*. تهران: سمت.

ب) انگلیسی

3. Eiser, S. (1983). *The New Towns, The Urban Pattern, City Planning and Design:* London.

4. Goslong, D. (1976). Brasilia. *Third World Planning.* 11. p. 19.

5. Hall, Petter (1992). *Urban and Regional Planning.* London: Routledge.

6. Hozel, E. (1978). *New Towns, The British Experince.* London: Charles Knighy and Co. Ltd.

7. Mardy, T. (1991). Application of New Towns Concepts in Developing Countries: The Case Abu Nuser. *Ekistic.* 58. p. 28.

8. Merlin, P. (1971). *New Towns.* London: Methuen and Co. Ltd.

9. Osborn, F.; and A. Wittick (1977). *The New Towns, Their Origins, Achievement and Progress.* London: Leonard Hill.

10. Poalas, S. (1992). New Towns in Depend Affrica. *Trialoge Journal.* 20. p. 4.

11. Under, H. (1990). *Soviet New Towns Planning and National Urban Policy.* 36. p. 263.

12. Ward, S. (1992). *The Garden City, Past, Present and Future.* London: E & FN SPON.